

RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS

ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía: *El Procedimiento Administrativo Sancionador y los Derechos Fundamentales*, Ed. Civitas, 2007, 532 págs.

La extraordinaria variedad y amplitud del panorama normativo español en el ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores hace necesario, y hasta imprescindible para un adecuado tratamiento de tan importante cuestión, un estudio global e integrador que de forma unitaria dé respuesta a todas las cuestiones que se suscitan en tan capital materia. Y éste es precisamente el propósito de la obra de la doctora ALARCÓN SOTOMAYOR, quien, a través de un exhaustivo y pormenorizado análisis de las distintas normas procedimentales sancionadoras y su desarrollo jurisprudencial, nos ofrece una sistemática teoría sobre el procedimiento administrativo sancionador, nucleada en torno a la garantía de los derechos fundamentales que consagra la Constitución española en su artículo 24.2.

No es tarea fácil extraer una serie de principios que resulten aplicables con carácter general a la diversidad de procedimientos administrativos sancionadores existentes en nuestra realidad jurídica administrativa, máxime teniendo en cuenta la a todas luces insuficiente regulación que la Ley 30/1992 dedica en el capítulo 2.º de su Título IX al procedimiento sancionador, que en cinco artículos da por zanjado el «procedimiento administrativo común» al que alude nuestra Norma Fundamental en su artículo 149.1.18.º, en lo referente al ámbito sancionador. La deslegalización de este procedimiento administrativo sancionador que evidencia la propia Ley 30/1992 en la

redacción de su artículo 134.1 resulta ser, quizá, uno de los mayores desatinos técnicos de la Ley de Procedimiento Administrativo. Es por esto que la presente obra cobra una mayor importancia, y resulta de extraordinaria utilidad para que la profundización en el estudio de esta materia adquiera la coherencia necesaria.

De la mano del artículo 24.2 de la Constitución, la autora vertebra su estudio tomando como punto de referencia los derechos de defensa que este precepto consagra. A partir de ahí, es posible construir una teoría del procedimiento administrativo sancionador sobre la base de la unidad de la que revisten los derechos fundamentales del acusado a todos los procedimientos sancionadores. Procedimientos éstos con particularidades concretas y especialidades según el caso de que se trate, pero, precisamente por la garantía de estos derechos fundamentales, y tal y como magníficamente explica el profesor Manuel REBOLLO en el Prólogo de esta obra, esencialmente distintos del resto de procedimientos administrativos.

A diferencia de lo que sucede en el aspecto material, en el que la propia Constitución justifica la importación de determinados principios del Derecho penal al ámbito administrativo sancionador, nada de esto sucede en el aspecto formal o procedimental. Más aún, las garantías consagradas en el artículo 24.2 de la Constitución no contienen referencia alguna a las infracciones y sanciones administrativas, siendo la jurisprudencia constitucional la que desde sus comienzos ha consagrado la aplicación de determinados derechos previstos en el artículo 24.2 al procedimiento

administrativo sancionador. Así, se sumerge la autora de manera extraordinariamente exhaustiva en el análisis de nuestra doctrina jurisprudencial, para abordar las controversias que en mayor o menor medida plantea la aplicación de tales derechos a estos procedimientos, y extraer así las conclusiones y los criterios que han de tenerse en cuenta para evitar una mera traslación automática de las garantías penales procedimentales a este ámbito. Queda claro, en este sentido, que no se trata ni de extremar las cautelas procesales penales ni de relajar en exceso dichas garantías del artículo 24.2 de la Constitución. Precisamente el objeto de esta obra no es otro que dar a esta cuestión de la transpolación de los derechos fundamentales una respuesta concreta para cada uno de ellos en la forma y medida adecuadas.

Así, a lo largo de la obra son estudiados de forma individualizada cada uno de los derechos de defensa consagrados en el artículo 24 de la Constitución. Su aplicación al procedimiento administrativo sancionador —tarea que ha sido llevada a cabo en nuestro panorama jurídico por la jurisprudencia— no es absoluta, y opera de manera parcial, de una parte, en tanto que no se refiere a la totalidad de estos derechos, y matizada, de otra, ya que en la medida en que estas garantías resultan aplicables, lo son de una manera adecuada y adaptada a las exigencias del Derecho administrativo sancionador.

La autora alude, en una primera aproximación, a aquellos derechos cuya aplicación al ámbito administrativo sancionador puede descartarse, a la luz de la jurisprudencia analizada; no rige en el procedimiento administrativo sancionador un derecho fundamental a un procedimiento sin dilaciones indebidas —aun teniendo en cuenta la operatividad en el campo del procedimiento sancionador de la figura de la caducidad, que si bien responde a una finalidad semejante no resulta enteramente atinada—, así como tampoco se aplica en este campo, por la propia naturaleza de esta garantía, un derecho «equivalente» al de juez imparcial predeterminado por la ley. A este respecto resulta de interés la valoración que se ofrece acerca de la imposición

legal consistente en la atribución a órganos administrativos distintos de las fases de instrucción y resolución.

A continuación, se procede al análisis de cada uno de los derechos fundamentales comprendidos en el artículo 24 CE que, en mayor o menor medida, sí resultan de aplicación en los procedimientos sancionadores: derecho a ser informado de la acusación, derecho a no declarar contra sí mismo y no confesarse culpable, derecho a la defensa letrada —aplicable éste solamente en el ámbito penitenciario y disciplinario militar—, derecho a la prueba y derecho a la presunción de inocencia.

El examen del contenido del derecho a ser informado de la acusación resulta muy ilustrativo especialmente desde la perspectiva de su conexión con el principio acusatorio, y pone de manifiesto las diferencias existentes con el ámbito penal, lo cual contribuye notablemente a revestir de sustantividad propia el tratamiento de las garantías procedimentales en el ámbito administrativo sancionador. No sucede lo mismo respecto del derecho a no declarar contra sí mismo, el cual opera en el procedimiento administrativo sancionador con las mismas garantías que en el proceso penal.

Extraordinariamente minucioso es el análisis de la autora al abordar el derecho a la prueba, debido en buena medida a que se trata de uno de los derechos de defensa que con mayor intensidad opera en el ámbito sancionador (si bien es cierto que la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional ha reducido notablemente la relevancia invalidante de las actuaciones administrativas limitativas de este derecho, condicionándola a la producción de un resultado de indefensión material). A esta circunstancia se une el hecho de que esta garantía no es ni tan siquiera aludida por la Ley 30/1992, configurándose de este modo un amplio margen para su regulación en las distintas normas sectoriales sancionadoras. Todo ello confiere una mayor utilidad práctica al estudio integral que de este derecho fundamental se lleva a cabo en la presente obra.

La autora aborda con especial detenimiento el desarrollo del derecho a la presunción de inocencia, desmenuzándose las

distintas cuestiones que se suscitan desde la óptica de la formulación de este derecho como regla de juicio y como regla de tratamiento. El Tribunal Constitucional ha otorgado una importancia capital a este derecho en el procedimiento sancionador, y así lo refleja su abundante jurisprudencia sobre el particular. Son muchísimas las implicaciones de la presunción de inocencia como derecho fundamental, siendo particularmente notable su incidencia en la tramitación de la prueba. Como regla probatoria, comporta una serie de garantías cuyo estudio se detalla en la presente obra, entre las cuales se encuentran la necesidad de que la prueba obtenida sea válida —para lo cual ha de ser lícita, esto es, haber sido obtenida sin vulnerar ningún derecho fundamental y haberse practicado con las garantías formales necesarias—, que la carga de la prueba corresponda a la Administración y la necesidad de una valoración racional y suficientemente motivada de las pruebas practicadas.

En relación a la presunción de inocencia como regla de tratamiento, especialmente significativa resulta la referencia a la ejecutividad de las sanciones y a la conexión que ésta presenta con el derecho a la tutela judicial efectiva. La desafortunada redacción del artículo 138.3 de la Ley 30/1992 no contribuye en absoluto a una solución clara respecto al momento a partir del cual ha de entenderse que la sanción administrativa es ejecutiva. Y aun concluyendo, como parece razonable a la vista del panorama normativo sancionador, que es la firmeza administrativa la circunstancia que presupone la ejecutividad de la sanción, se ha desarrollado una jurisprudencia que introduce una importante matización a dicha afirmación: para que la sanción pueda hacerse efectiva, el órgano jurisdiccional ha de tener primero la oportunidad de manifestarse sobre la ejecutividad de la sanción. Ello es posible, bien porque se ha agotado el plazo establecido para la impugnación de la resolución sancionadora en vía contencioso-administrativa sin que se haya interpuesto el recurso, bien porque se haya interpuesto dicho recurso sin petición expresa de la medida cautelar de suspensión, o, por último, porque dicha suspensión

haya sido expresamente denegada por el órgano jurisdiccional. En el fondo de esta argumentación subyace no tanto la presencia del derecho a la presunción de inocencia como regla de tratamiento, como la obligada garantía del derecho a la tutela judicial efectiva. La génesis jurisprudencial que hace la autora en torno a esta reflexión resulta de sumo interés y contribuye a clarificar una jurisprudencia no del todo precisa en este punto.

El pormenorizado estudio del tratamiento jurisprudencial de la vigencia de estos derechos fundamentales en el procedimiento administrativo sancionador que la doctora ALARCÓN SOTOMAYOR ha llevado a cabo a lo largo de las páginas de esta obra arroja claridad en un campo donde la disgregación normativa resulta sin duda llamativa, y contribuye a la localización y sistematización de un denominador común a todos los procedimientos administrativos sancionadores.

Elena CENTENO GONZÁLEZ
Universidad CEU-San Pablo

CASSAGNE, J. C.: *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*, Marcial Pons Argentina, Buenos Aires, 2009, 239 págs.

1. El Derecho administrativo cuenta, como es sabido, con una larga y brillante tradición en Argentina. Lo colocó al más alto nivel la generación de los BIELSA, MARIENHOFF, M. M. DÍEZ y FIORINI, que llenó la primera mitad del pasado siglo, y en ese nivel ha acertado a mantenerlo la generación siguiente de los GORDILLO, REIRIZ, MAIRAL, etc., de la que forma parte como uno de sus miembros más ilustres Juan Carlos CASSAGNE, el más «europeo» y, sobre todo, el más «español», sin duda alguna, de todos ellos, como podrán comprobar los lectores de este último libro suyo que reúne, agrupados en cinco capítulos, una serie de trabajos cuyo hilo conductor es, justamente, el que sirve de título a la obra.